Canadian Labour Market and Productivity Centre

Centre canadien du marché du travail et de la productivité

A FRAMEWORK FOR A NATIONAL TRAINING BOARD

The Report of the Phase II Committee On the Labour Force Development Strategy

July 1990

6-66 rue Slater Street, Ottawa, Canada K1P 5H1 (613) 234-0505 FAX (613) 234-2482

92-00466/

Canadian Labour Market and Productivity Centre

Centre canadien du marché du travail et de la productivité

August 15, 1990

Dear Sir, Madam,

As you know, the government announced a new Labour Force Development Strategy in the Spring of 1989. The first stage of this strategy involved broad consultations to determine the views and concerns of both business and labour, as well as a wide variety of community and educational groups. These consultations were carried out by seven Task Forces established under the auspices of the Canadian Labour Market and Productivity Centre.

The reports of the seven Task Forces were released this past March. A number of these set out recommendations touching on the need for new mechanisms to implement needed labour market reforms.

The report of the CLMPC Phase II Committee, which you have before you, represents the culmination of the second stage of the consultation process and has been forwarded to the Minister of Employment and Immigration who will be making recommendations on new labour market structures in the coming months. Its intent is to bring together, into a common set of recommendations, those measures set out in the various Task Force reports that deal with the need for a national labour market structure.

As some of you may be aware, the report's main recommendation is that a new national institution - a National Training Board - be created to bring together all parties with a keen interest in training and labour market issues.

We are currently in the process of conveying and explaining the Committee's proposals to the various business, labour, education and community groups that participated in the initial round of LFDS consultations.

It is our expectation that the process of implementing these reforms will require a continuation of the dialogue between business, labour, community, and educational groups which was begun with the Task Force exercise. Your continuing interest in this ongoing process is appreciated.

Yours sincerely,

Maryantonett Flumian

Maryantonett Flumian
Executive Director/
Chief Executive Officer

6-66 rue Slater Street, Ottawa, Canada K1P 5H1 (613) 234-0505 FAX (613) 234-2482

Canadian Labour Market and Productivity Centre

Centre canadien du marché du travail et de la productivité

July 20, 1990

The Honourable Barbara McDougall
Minister
Employment and Immigration Canada
West Block, Room 231
House of Commons
OTTAWA, Ontario
K1A 0A6

Dear Minister,

In our role as co-chairs of the Board of Directors of the Canadian Labour Market and Productivity Centre, we are pleased to submit to you the report and recommendations of the second phase of consultations on the Labour Force Development Strategy.

As we stated in our letter to you on the 28th of March 1990, the seven Task Forces in Phase I of the LFDS consultations worked independently and recommended a variety of structural approaches on how to implement labour market reform. All these Task Forces were convinced that real labour market reform in Canada would not be possible without institutional change.

This report of the Phase II Committee of the LFDS outlines several important recommendations that represent a necessary and we think effective institutional framework for the implementation of the specific Task Force Reports. These recommendations are centered around the establishment of a National Training Board. As you are aware, the need for such a structure was a common theme that emerged from the first phase of the LFDS consultation process.

All members of the Phase II Committee participated in the first round of consultations. Their report is the result of a fruitful dialogue between business and labour in the second phase of LFDS consultations.

Over the next several weeks we have an important task in conveying and explaining these recommendations to the various business, labour, education and community groups that participated in the initial LFDS consultation process.

On behalf of the Board of Directors of the CLMPC, we want to assure you of our commitment to continue our dialogue on these matters that are central to helping promote a strong training culture in Canada. We look forward to meeting with you in the near future to discuss the recommendations of the Phase II Committee Report.

Yours sincerely,

Shirley G.E. Carr
President
Canadian Labour Congress

Thomas H. Savage
Chairman and President
ITT Canada Limited

6-66 rue Slater Street, Ottawa, Canada K1P 5H1 (613) 234-0505 FAX (613) 234-2482

REPORT OF THE CLMPC PHASE II COMMITTEE

INTRODUCTION

In the spring of 1989, the federal government announced a new Labour Force Development Strategy (LFDS) to ensure that the Canadian labour force of the 1990s is able to adapt to economic, technological and demographic change effectively. The first stage of this strategy involved broad consultations carried out under the auspices of the Canadian Labour Market and Productivity Centre (CLMPC) to determine the views and concerns of the major labour market stakeholders, business and labour, as well as those of a wide variety of community and educational groups. The Task Force reports which emerged from the CLMPC consultation process were released this past March.

One of the main conclusions of the Task Force exercise was the need to reform existing labour market policies and programs. Indeed, several Task Forces recommended that new mechanisms be created to implement needed labour market reforms.

This report represents the culmination of the second phase of the consultation exercise. Its intent is to bring together, into a common set of recommendations, those measures contained in the various Task Force reports that deal with the need for a national labour market structure. This report is not intended, it must be stressed, to replace or supersede other recommendations contained in each of the Task Force reports.

The report is divided into three sections. Section I sets out a number of important principles that emerged from the consultation process and which guided the specific recommendations set out below. Section II examines the need for a new labour market body to enhance the training and skills level of the Canadian workforce - a National Training Board - and looks at the functions such a Board should play. Finally, Section III discusses the Local and/or Regional Training Boards and their relationship to the proposed National Board.

PRINCIPAL THEMES THAT EMERGED FORM THE CLMPC TASK FORCE CONSULTATION PROCESS

Several general themes[1] emerged from Phase I of the CLMPC consultation exercise which all Task Force members agreed should be reflected in new labour market institutions:

The Importance of Income Maintenance as a Means to Enhance Training

All Task Forces agreed that unemployment insurance funds, financed by workers and employers, should be used exclusively for income support for individuals, including income support relating to training. At the same time, all Task Forces underlined the tremendous social and economic costs of failing to deal with the training needs of the unemployed. They further agreed that the key to enabling the unemployed to participate fully and actively in Canadian society is to provide them with income support that allows them to take advantage of training opportunities. Indeed, all CLMPC Task Forces expressed strong support for an expansion of the kinds of training activities that would be eligible for income support from unemployment insurance funds.

The Key Role of the Labour Market Partners

As the key labour market partners, business and labour must have a central role in the operation of new labour market mechanisms. New institutions and practices must draw on the knowledge and experience which labour and business can bring to the table. At the same time, more responsive labour market institutions must ensure active input and participation by a wide variety of community and educational groups and make full and effective use of public education resources.

The Importance of Federal-Provincial Co-operation

Each jurisdiction in Canada has placed a high priority on ensuring that its labour market institutions are responsive to changing needs and has its own unique perspective on what these needs are. Accordingly, new labour market mechanisms at the national level must work closely with existing and prospective institutions at the provincial and territorial level.

The Importance of Life-Long Education and Learning

Rapid technological change means that most Canadians will need to upgrade their skills, if not acquire new ones. Today's workers, in fact, may have to be trained for three or four careers over the course of their working lives. The importance of facilitating a life-long education and training culture, and the ability to deliver it, is therefore difficult to overstate. In addition to having opportunities to acquire basic literacy and numeracy skills, Canadians must also have access to training that allows them to acquire certifiable skills that are both broadly based and portable.

The Need to Enhance Local\Sectoral and Community Input in Labour Market Program Design and Delivery

Wherever possible, greater responsibility for program design and delivery should be shifted to the local and/or sectoral level since it is at this level that most labour market innovations have emerged in recent years. Moreover, it is at the local and/or sectoral level where most practical experience and first-hand knowledge of local labour market needs reside. While we believe that Local Boards, in some form, should ultimately be established throughout the country, we are not advocating the privatization of labour market program delivery or recommending that existing delivery or administrative structures at the local or sectoral level be duplicated or replaced. Nor are we proposing that a vast new network of bureaucratic structures be created. Rather, we are seeking to create a new and more responsive source of advice and guidance at the local/sectoral level that builds on successful structures that already exist.

The Need For Better and More Accessible Labour Market Information

Without access to reliable and up-to-date information on available training programs, many Canadians will be unaware of courses available to upgrade their skills. The importance of collecting and disseminating labour market information is therefore critical. Since timely and reliable labour market data is essential to understanding emerging skill and occupational requirements, and to the design of quality training programs that effectively meet these requirements, the dependability and availability of such data must also be improved. Moreover, accurate labour market data is essential to our ability to define and monitor overall training standards, as well as our ability to measure progress in meeting our training objectives over time.

THE NATIONAL TRAINING BOARD

One of the main conclusions of the CLMPC Task Force exercise, as noted earlier, is the need to reform existing labour market policies and programs to ensure that Canada is able to meet the economic, technological and demographic challenges of the years ahead.

We are proposing that a new national institution - a National Training Board - be created. We believe that the Board should be an independent agency, reporting to Parliament through the Minister. The purpose of the new Board, in our view, should not be to duplicate the work of existing bodies, departments or agencies, but to provide a new source of informed policy advice and direction on a wide range of training and training-related issues.

Composition

As the primary labour market partners, business and labour should have a predominant role in a new National Training Board. Representation from other community and educational groups, however, will also be essential.

We believe that the Board should consist of 22 members:

- eight representatives each from national labour and business organizations
- two representatives from the educational community
- four members (one each), drawn from national organizations, from the four target groups represented under the Canadian Jobs Strategy: women, visible minorities, aboriginal peoples and the disabled.

Both federal and provincial governments should also have ex officio status on the Board, although no formal say in proceedings. Consideration should also be given to granting both business and labour CEIC Commissioners similar status.

In order to ensure broad and active participation by all groups on the Board, we believe that resources should be made available for the purposes of cost reimbursement, lost wages and other expenses. It may also be necessary to devote resources, on an ongoing basis, to providing Board members with training and orientation to ensure that they are familiar with labour market and legislative changes that affect training programs. This will be true at the local level as well as at the national level.

Appointment Procedure\Method of Operation

We believe that business, labour and educational representatives on the National Board should be appointed by their respective organizations. With respect to members drawn from community groups, we believe that the Board should invite national organizations representative of these groups to submit a list of appropriate nominees. On the basis of this list, the Board should prepare a shorter list of nominees from which Government should select final representatives to serve for a fixed term.

We further believe that the Board, in establishing its by-laws, should ensure that decision-making takes place on the basis of broad business-labour consensus.

Staff Support

The Board (and its committees) should be supported by a professional staff to provide appropriate policy, research and administrative assistance. In providing this support, the staff would, wherever possible, draw on existing organizations for research and technical data. Staff should also play a key role in maintaining contact with the various constituency groups represented on the Board, as well as with government departments at both levels.

Role of Committees

Since the role of the National Board will be to oversee and provide guidance and direction on all national training policies and programs, much of its work, in practice, would be undertaken by way of committee. We believe that these specialized committees should constitute the key source of advice to the Board on specific training issues and should operate with relative autonomy. Nevertheless, Committee recommendations should be subject to ratification by the National Board. The broad mandate and activities of Committees should also be subject to ongoing approval of the National Board.

We believe that the series of specialized committees we are proposing should be composed of individuals with particular knowledge and expertise in specific training areas, as well as representatives of specific community groups with an interest in particular training issues. Representation on these committees might therefore differ from that of the National Board, although participation by members of the National Board should not be excluded.

We recognize that various bodies may already exist that have considerable knowledge, experience, and expertise in specific training areas. Where this is the case, our intention would not be to duplicate existing efforts, but to encourage such bodies to play an active role in the work of the Board with a view to fostering and expanding their activities.

We believe that specialized committees could be set up to facilitate its work in a number of areas: standard-setting for occupational groups, defining and responding to the needs of social assistance recipients, apprenticeship issues, and sectoral/community activities.

Functions of the National Training Board

We believe that the mandate and functions of the proposed Training Board will and should evolve over time as participants gain experience and the advice and recommendations of the Board are incorporated into training policy and programs. The authority with which the Board carries out these functions may also evolve, from the giving of advice to making firm recommendations. Such authority could be complemented at the community level by empowering local and\or sectoral boards to actually make decisions and allocate funds. Initially, the Board's mandate will be confined to training-related issues. It is possible, however, that as the labour market partners gain experience in dealing with this mandate, they may take on new functions, including a role with respect to the UI fund.

At the outset, however, we believe that the activities of the proposed National Board can be briefly described under three main functions:

1.Advocacy\Promotion

Ensuring High Quality Counselling

A key role of the National Training Board should be to ensure that specialized counselling services are available to all Canadians who need them. This means, in part, ensuring the accessibility of high quality, client-focussed counselling services at the local level through CEC's, public institutions, and a wide variety of community groups with expertise in this area. The National Board should also play a role in overseeing the effectiveness of the public educational system in meeting the counselling and vocational needs of young Canadians.

Creating Linkages Between the Educational and Training Systems

Lack of co-ordination between the educational and training systems results in poor preparedness for new entrants into vocational training programs and limits the training and upgrading opportunities for people currently in the workforce. This problem is made worse by Canada's high drop-out rate, which means that many individuals leave school without basic skills. Unfortunately, Canada's training system is often not well equipped to provide these basic academic skills.

We believe that the proposed Training Board should work to foster linkages between the educational and training systems in such key areas as standardizing prerequisites for training and education programs and promoting broader recognition of

training certification. At the same time, it should work to extend post-secondary education into the workplace through creative methods of continuing education and joint university/college/business and labour ventures. In addition, the Board could play a valuable role in developing recommendations on how the basic education system could be improved to ensure that labour force entrants are equipped with a broad range of basic skills.

Encouraging and Assisting Sectoral and Community (Local) Training Initiatives

A number of interesting training initiatives are taking place at the local or community level, or within specific sectors. In many cases, the success of these initiatives depends on access to funds. In other cases, however, the need is for professional advice and guidance, access to research and background material, and administrative support.

We believe that the Board should work to identify and assist successful local, community and sectoral training initiatives and provide whatever assistance is needed to encourage them to expand their activities. At the same time, it should work to facilitate the creation of similar initiatives in other sectors and communities. In this respect, a key aspect of the Board's duties should be to advise governments on appropriate funding standards for such initiatives.

2. Advising

Advising Governments on Training Policy

In order to ensure that its input and direction is reflected in training policies and programs, the Board must maintain effective working relations with governments at all levels.

We believe that federal and provincial officials should be invited to attend an annual planning conference to assist the Board in preparing its ongoing strategic plan. This plan should consist of an overview of training in Canada, and a description of the policies and funding necessary to support adequate levels of skills training.

The Board should also work to maintain a close relationship with the permanent Council of Federal and Provincial Ministers on labour market issues - a key recommendation of Phase I of the CLMPC consultation process. Indeed, we believe that the Chair (or Co-Chairs) of the National Training Board should have a seat on the Council. The role of the Board should be to advise federal and provincial ministers on standards in vocational training and apprenticeship and assist in the development and co-ordination of standards in other training areas. The National Training Board should also be directly represented at federal-provincial negotiations on training.

In addition to the above, we believe that the Board should also issue periodic statements on training policy and programs with a view to advising governments on training programs needed to meet long-range labour market goals and requirements. Such advice may consist of general guidance on the views of labour, business and community and educational groups on training and training-related labour market issues. It may also consist of detailed analysis and evaluation of current training programs.

Assessing the Level of Training

As in many countries, there is a general concern in Canada over the issue of whether workplace training is adequate, both in terms of quality and quantity, to cope with social, economic and technological changes. A good deal of this concern is due to the lack of reliable data on current training activities - and the often-inconsistent nature of such data.

A key role of the Board should therefore be to work toward a common definition of "training" that will enable it to assess the current level of training activity and provide sound and authoritative advice on the training policies and programs needed to respond to emerging labour market trends. In this respect, the Board should undertake research, and publish data, on training and training-related activities in both industry and government. It should also seek to provide basic information on the availability of public programs in training and income support, emerging labour shortages, and the skills requirements for various occupations as they evolve over time.

Collecting and Disseminating Training and Training-Related Labour Market Information

At a more general level, the Board should seek to establish itself as a top quality source of training information and data. In our view, the Board should become a repository for training and training-related labour market data and information, for use by government and the public in formulating training policies. It could also provide a valuable service by establishing and publishing evaluations of training programs, materials and services. The need for a single, reliable and accessible source of training information and advice has long been recognized by those in labour, business and government.

Ongoing Monitoring and Evaluation of Training Programs

In order to maximize the effectiveness of public spending and to ensure that programs meet existing and future needs, ongoing monitoring and evaluation of all publicly funded programs is required.

Accordingly, the Board should design systems to monitor and evaluate publicly funded training and use these systems to provide governments with regular advice and recommendations on training programs, policies, and funding allocations.

3. Recommending

Developing Training Standards

We believe that the proposed Training Board should co-ordinate the development of standards for skills training and the certification of skills, in order to ensure that training provided to workers is of high quality, accessible, broadly based, and portable.

It should also work to ensure the development of standards in areas where current differences between jurisdictions impede access and prevent training given in public institutions from being fully portable. This includes, among others, the prerequisites for training programs, the duration of programs, course content, instructor training and upgrading, and the mix between workplace and classroom training.

Developing Eligibility Criteria for Income Support for Training Programs

In some cases, eligibility criteria for income maintenance programs currently act as a barrier to training. Accordingly, the Board should provide advice and recommendations on how training programs and income support programs can be synchronized more effectively.

Setting Standards of Equity and Access to Training Programs

Unequal access to training perpetuates income inequities. Measures are therefore needed to ensure that members of economically disadvantaged groups, including social assistance recipients, women, older workers, recent immigrants, visible minorities, aboriginal peoples, and those with disabilities, have improved access to training and skill upgrading opportunities. Such measures are also needed to ensure that training programs, including program criteria, do not discriminate or perpetuate existing barriers. The same principle applies to individuals from disadvantaged regions of the country.

Achieving broad access to training programs will require attention to criteria for program eligibility. It also means that such factors as the availability and adequacy of income support, including child care, transportation and other expenses, will have to be looked at closely.

We believe that one of the key functions of the National Board should be to monitor all publicly funded training programs to ensure that they provide equity in access to all disadvantaged groups. At the same time, the Board should recommend new programs and administrative measures to ensure that training programs contribute to the achievement of employment equity.

Establishing Guidelines on the Allocation of Funds for Skills Training

The labour market partners, through the Board, should issue regular recommendations to governments on how the allocation of funds for skills training should be changed to reflect changes in training needs. Such changes would normally find expression in training programs designed and delivered at the local and/or sectoral level.

LOCAL TRAINING BOARDS

One of the major themes that emerged from the CLMPC Task Force exercise, as noted earlier, is the need to shift greater responsibility for program implementation to the local and/or sectoral level where the greatest amount of practical knowledge and experience resides. Accordingly, we believe that the operational basis of a reformed system for delivering labour market training programs should be a series of Local Training Boards, which in many cases could be existing structures which have proven effective. The National Board would also encourage the reform of existing advisory structures which are not meeting the training needs of local communities.

While we believe that Local Boards, in some form, should ultimately be established throughout the country, we are not advocating the privatization of labour market program delivery or recommending that existing delivery or administrative structures at the local or sectoral level be duplicated or replaced. Nor are we proposing that a vast new network of bureaucratic structures be created. Rather, we are seeking to create a new and more responsive source of advice and guidance at the local/sectoral level that builds on successful structures that already exist.

The issue of how and where Local Training Boards should be established is an important but difficult one. Canada consists of a number of distinct labour markets whose needs often differ. Moreover, broad provincial jurisdiction in the area of education and training means that the precise makeup and functions of these Boards in specific regions of the country can only be determined after extensive federal-provincial discussion and negotiation. Indeed, in certain instances, it may be preferable to establish training boards at the provincial or territorial level, either to replace local boards or to work in tandem with them. In any case, we believe that it is possible to set out, in general terms, how these Boards should be composed and what their broad mandate should be[2].

Composition

We believe that Local Training Boards, like the National Training Board, should be composed of a majority of business and labour representatives, chosen for their knowledge of labour market and training issues. Both groups should be chosen by local or provincial business and labour bodies, in a manner similar to that used to appoint members to the National Board.

While Local Boards should be driven by the labour market partners, effective community representation should also be deemed essential. This activity must involve community groups in the planning of community training needs. In our view, the choice of community and educational representatives at the local level should be governed by the same principles as those used to select representatives from such groups at the national level. Funds should also be made available to Local Boards to ensure broad and effective representation by business, labour, community, and educational groups in a manner similar to that in effect for members of the National Board.

An initial Task of the Board will be to determine the appropriate geographic boundaries for the activities of the Local boards, and the role of the CEC's in those boundaries. With respect to the geographic scope of each Board's operations, we believe that the new UI Economic Regions should be seriously considered. Past experience with Local Advisory Councils suggests that establishing Local Boards on the basis of political boundaries would not be advisable.

Mandate

At a general level, we believe that the mandate of Local Training Boards should be to guide and direct the operation of training programs at the local and/or sectoral level within broad guidelines established by the National Training Board. Such guidelines

should set out clear national standards of equity, quality, and effectiveness.

Local Training Boards could also be expected to play an active role in a number of key areas:

- assessing the local labour market to identify areas where training is required;
- working in conjunction with local CEC offices to provide guidance and direction for training plans to address community training needs;
- monitoring the effectiveness of training initiatives and the extent to which standards developed by the National Board are being met;
- advising the National Training Board on the relevance of programs and services to community training needs;
- ensuring the provision of specialized counselling support services to those anticipating job loss, or as soon after job loss as possible, in order to ensure effective retraining, where necessary, and a smooth and speedy transition to reemployment.
- deciding what training is needed and negotiating its purchase from appropriate educational institutions;

Since Local Training Boards will need to develop and maintain effective working relations with existing provincial labour market institutions, ensuring that their operations complement the latter should be a matter of utmost importance. Indeed, the National Board should work closely with all provinces and the federal government in establishing Local Boards to ensure compatibility and complementarity with existing provincial, sectoral or local labour market institutions.

CONCLUSION

In the face of widespread technological, economic and demographic change, the importance of effective training and skills development policies and programs cannot be overstated. Training must no longer be perceived only as a preparation for work, but as an ongoing and integral part of the work process. Ensuring that all Canadians possess the skills they need to be full and productive members of society, and that they are equipped to benefit fully from ongoing technological, demographic, and societal changes, will therefore be the key to our future economic success.

We believe that a National Training Board, with broad representation from business, labour, community and educational groups, would provide a solid foundation from which to meet the labour market challenges of the 1990s and beyond. A National Training Board would provide an effective and authoritative forum for establishing broad standards of access to training while ensuring the quality of programs available. It would also serve as a valuable tool for forging broad consensus on national training priorities and strategies. Finally, a National Training Board of the kind we have recommended will be critical to establishing local and/or sectoral training boards that ensure that national standards and priorities are translated into programs at the community level that are responsive to the training needs of Canadians wherever they may live.

---

[1] For a complete discussion of all the themes and recommendations that emerged from the Task Force consultation process, see: ***Report of the CLMPC Task Forces on the Labour Force Development Strategy***. March 1990

[2] The UI Task Force report contains an extensive discussion of the possible role of Local Boards that could serve as a useful departure point.

CONCLUSION

Face à l'évolution généralisée de la technologie, de l'économie et de la démographie, on ne saurait trop insister sur l'importance des politiques et des programmes efficaces de formation et de perfectionnement. La formation doit être considérée non plus simplement comme une préparation au travail, mais plutôt comme un processus constant et un rouage intégral du travail. La clé de notre réussite économique future consistera donc à faire en sorte que tous les Canadiens possèdent toutes les compétences dont ils ont besoin pour être membres à part entière et productifs de la société et qu'ils ont les moyens nécessaires pour tirer pleinement parti de l'évolution constante de la technologie, de la démographie et de la société.

Nous croyons qu'une Commission nationale de la formation constituée de représentants des milieux d'affaires, des syndicats, des groupes communautaires et du monde de l'éducation constituerait un point d'appui solide sur lequel nous appuyer pour relever les défis du marché du travail des années 1990 et au-delà. Une Commission nationale de la formation offrirait une tribune efficace, qui ferait autorité et permettrait d'établir des normes générales d'accès à la formation tout en assurant la qualité des programmes disponibles. Ce serait aussi un outil précieux qui permettrait de forger un consensus général sur les priorités et les stratégies nationales en matière de formation. Enfin, une Commission nationale de la formation comme celle que nous avons recommandée jouera un rôle critique dans l'établissement de commissions locales ou sectorielles de formation qui feront en sorte que les priorités et les normes nationales se traduisent, au niveau communautaire, en programmes sensibles aux besoins de formation des Canadiens, peu importe où ils vivent.

---

[1] Pour une discussion complète des thèmes et des recommandations dégagés par le processus de consultation mené par les groupes de travail, voir : ***Rapport des groupes de travail du CCMTP sur la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre***. Mars 1990.

[2] Le rapport du groupe de travail sur l'assurance-chômage contient des discussions détaillées du rôle que pourraient jouer les conseils locaux. Ces discussions pourraient constituer un point de départ utile.

Canadian Labour Market and Productivity Centre

Centre canadien du marché du travail et de la productivité

UN CADRE POUR UNE COMMISSION NATIONALE DE LA FORMATION

Rapport du Comité de la phase II des consultations sur la SMMO

juillet 1990

6-66 rue Slater Street, Ottawa, Canada K1P 5H1 (613) 234-0505 FAX (613) 234-2482

Canadian Labour Market and Productivity Centre

Centre canadien du marché du travail et de la productivité

Le 20 juillet 1990

L'honorable Barbara McDougall
Ministre
Emploi et Immigration Canada
Édifice de l'ouest, Bureau 231
Chambre des communes
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame la ministre,

À titre de coprésidents du conseil d'administration du Centre canadien du marché du travail et de la productivité, nous sommes heureux de vous présenter le rapport et les recommandations qui découlent de la deuxième phase des consultations sur la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre.

Comme nous vous le disions dans notre lettre du 28 mars 1990, les sept groupes de travail de la phase I des consultations sur la SMMO ont oeuvré chacun de leur côté et recommandé tout un éventail de stratégies structurelles de mise en oeuvre de la réforme du marché du travail. Tous les groupes de travail étaient convaincus qu'une réforme véritable du marché du travail du Canada serait impossible sans une évolution des institutions.

Ce rapport du Comité de la phase II des consultations sur la SMMO contient plusieurs recommandations importantes qui représentent un cadre institutionnel efficace et, selon nous, indispensable à la mise en oeuvre des rapports des groupes de travail. Ces recommandations pivotent sur l'établissement d'une Commission nationale de la formation. Comme vous le savez, le besoin de ces structures est un thème commun qu'a dégagé la première phase du processus de consultations sur la SMMO. Tous les membres du Comité de la phase II ont participé à la première ronde de consultations. Le rapport est le résultat d'un dialogue fructueux entre les milieux d'affaires et les syndicats au cours de la deuxième phase des consultations sur la SMMO.

Au cours des prochaines semaines, une tâche importante nous attend : transmettre et expliquer ces recommandations aux divers représentants des milieux d'affaires, des syndicats, du monde de l'éducation et des groupements communautaires qui ont participé au premier volet du processus de consultations sur la SMMO.

6-66 rue Slater Street, Ottawa, Canada K1P 5H1 (613) 234-0505 FAX (613) 234-2482

Au nom du conseil d'administration du CCMTP, nous pouvons vous assurer que nous voulons poursuivre le dialogue au sujet de ces questions sur lesquelles pivote la promotion d'une solide culture de la formation au Canada. Nous avons hâte de vous rencontrer sous peu pour discuter des recommandations contenues dans le rapport du Comité de la phase II.

Veuillez agréer, Madame la ministre, l'assurance de notre entière collaboration.

Shirley G.E. Carr
Présidente
Congrès du travail du Canada

Le président et président du Conseil d'administration
ITT Canada
Thomas H. Savage

RAPPORT DU COMITÉ DE LA PHASE II DU CCMTP

INTRODUCTION

Au printemps de 1989, le gouvernement fédéral a annoncé une nouvelle Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO) afin d'assurer que la population active canadienne des années 1990 puisse s'adapter efficacement à l'évolution de l'économie, de la technologie et de la démographie. Le premier volet de cette stratégie comportait une consultation générale dirigée par le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP) dans le but de cerner les vues et les préoccupations des principaux détenteurs d'enjeux du marché du travail, des milieux d'affaires, des syndicats et, du monde de l'éducation, ainsi que d'un large éventail de groupes communautaires. Les rapports des groupes de travail issus de la consultation menée par le CCMTP ont été publiés en mars dernier.

Une des grandes conclusions dégagées par les groupes de travail a été qu'une réforme des politiques et des programmes actuels du marché du travail s'impose. Plusieurs groupes de travail ont en fait recommandé de créer de nouveaux mécanismes afin de mettre en oeuvre les réformes en question.

Le deuxième volet de l'exercice de consultation a débouché sur le présent rapport qui vise à regrouper en une seule série de recommandations les mesures proposées par les divers groupes de travail qui portent sur la nécessité d'une structure nationale du marché du travail. Ce rapport ne vise pas à remplacer les autres recommandations de chaque groupe de travail.

Le rapport se subdivise en trois chapitres. Le chapitre I établit un certain nombre de principes importants dégagés par le processus de consultation et sur lesquels s'appuient les recommandations qui suivent. Le chapitre II traite de la nécessité de créer un nouvel organisme du marché du travail chargé d'améliorer la formation et le niveau de spécialisation de la population active canadienne - la Commission nationale de la formation - et examine le rôle que devrait jouer celle-ci. Enfin, le chapitre III porte sur les commissions locales ou régionales de la formation et leurs liens avec la commission nationale proposée.

PRINCIPAUX THÈMES DÉGAGÉS PAR LE PROCESSUS DE CONSULTATION DES GROUPES DE TRAVAIL DU CCMTP

La phase 1 de l'exercice de consultation du CCMTP a dégagé plusieurs grands thèmes[1] qui, de l'avis des membres de tous les groupes de travail, devraient se répercuter sur les nouvelles institutions du marché du travail :

L'importance du maintien du revenu comme moyen d'améliorer la formation

Tous les groupes de travail ont reconnu que les fonds de l'assurance-chômage, qui proviennent des travailleurs et des employeurs, devraient servir uniquement au soutien du revenu des particuliers, notamment dans le domaine de la formation. Par ailleurs, tous les groupes de travail ont souligné l'énormité des coûts sociaux et économiques qu'entraîne le défaut de répondre aux besoins de formation des chômeurs. Ils ont aussi reconnu que pour permettre aux chômeurs de participer activement et à part entière à la société canadienne, il faut avant tout leur fournir un revenu de soutien qui leur permette de tirer parti des occasions de formation. En fait, tous les groupes de travail du CCMTP favorisent vivement une expansion des activités de formation qui seraient admissibles au soutien du revenu à même la caisse d'assurance-chômage.

Le rôle clé des partenaires du marché du travail

Principaux partenaires du marché du travail, les milieux d'affaires et les syndicats doivent jouer un rôle pivot dans le fonctionnement des nouveaux mécanismes du marché du travail. Les institutions et les pratiques nouvelles doivent s'inspirer des connaissances et de l'expérience dont les syndicats et les milieux d'affaires peuvent leur faire profiter. Par ailleurs, des institutions plus sensibles au marché du travail doivent assurer une contribution et une participation actives d'un large éventail de groupes communautaires et de représentants du monde de l'éducation, et utiliser à fond et efficacement les ressources publiques consacrées à l'éducation.

L'importance de la coopération fédérale-provinciale

Chaque niveau de compétence du Canada estime qu'il est très important que ses institutions du marché du travail réagissent à l'évolution des besoins et aient leurs vues particulières sur la nature de ces besoins. C'est pourquoi les nouveaux mécanismes du marché du travail au niveau national doivent collaborer étroitement avec les institutions provinciales et territoriales existantes et futures.

L'importance de l'éducation et de la formation permanentes

À cause de l'évolution rapide de la technologie, la plupart des Canadiens devront actualiser leurs connaissances, voire même en acquérir de nouvelles. Les travailleurs d'aujourd'hui risquent en fait de devoir se recycler trois ou quatre fois au cours de leur vie active. On ne saurait donc trop insister sur le fait qu'il importe de faciliter une culture de

l'éducation et de la formation permanentes et sur la capacité de l'offrir. En plus de pouvoir apprendre à lire et à compter, les Canadiens doivent aussi avoir accès à une formation qui leur permettra d'acquérir des compétences homologables qui soient à la fois générales et transférables.

La nécessité d'améliorer l'apport local, sectoriel et communautaire à la conception et à la prestation des programmes du marché du travail

Il faudrait, dans la mesure du possible, confier aux entités locales ou sectorielles davantage de responsabilités à l'égard de la conception et de la prestation des programmes, puisque c'est à ce niveau que la plupart des innovations qu'a connues le marché du travail ont fait leur apparition depuis quelques années. C'est de plus au niveau local ou sectoriel que l'on retrouve la majeure partie de l'expérience pratique et de la connaissance des besoins du marché du travail local. Même si nous croyons qu'il faudra établir un jour des commissions locales à la grandeur du pays, nous ne préconisons pas de privatiser la prestation des programmes du marché du travail, pas plus que nous recommandons de reproduire ou de remplacer les structures actuelles de prestation et d'administration au niveau local ou sectoriel. Nous ne proposons pas non plus d'établir un vaste réseau de nouvelles structures administratives. Nous cherchons plutôt à créer une source nouvelle et plus sensible de conseils et d'orientation au niveau local ou sectoriel qui utilise comme tremplin les structures actuelles qui connaissent le succès.

Le besoin d'améliorer les renseignements sur le marché du travail et de les rendre plus accessibles

Sans accès à des renseignements fiables et à jour sur les programmes de formation disponibles, beaucoup de Canadiens ne seront pas au courant des cours qui leur permettraient de rehausser leur qualification. La collecte et la diffusion de renseignements sur le marché du travail prennent donc une importance cruciale. Comme il est essentiel de disposer de données opportunes et fiables sur le marché du travail pour comprendre les qualifications et les exigences professionnelles qui émergent, et pour concevoir des programmes de formation de qualité qui répondent efficacement aux besoins en question, il faut aussi améliorer la fiabilité et la disponibilité de ces données. Il est de plus essentiel de disposer de données exactes sur le marché du travail pour définir et contrôler les normes de formation générales, de même que pour mesurer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs de formation.

LA COMMISSION NATIONALE DE LA FORMATION

Comme nous l'avons souligné plus tôt, la nécessité de réformer les politiques et les programmes actuels du marché du travail afin d'assurer que le Canada puisse relever les défis économiques, technologiques et démographiques des années à venir constitue une des principales conclusions dégagées par l'exercice de consultation mené par les groupes de travail du CCMTP.

Nous proposons de créer une nouvelle institution nationale autonome, la Commission nationale de la formation, qui ferait rapport au Parlement par l'entremise du ministre. La nouvelle Commission ne devrait pas essayer de refaire le travail d'agences, de ministères ou d'organismes actuels. Elle devrait plutôt constituer une nouvelle source de conseils informés sur les politiques et d'orientation sur une large gamme de questions liées à la formation.

Composition

Principaux partenaires du marché du travail, les milieux d'affaires et les syndicats devraient jouer un rôle de premier plan dans une nouvelle Commission nationale de la formation. Toutefois, il sera aussi essentiel que d'autres groupes communautaires et du monde de l'éducation y soient représentés.

Nous croyons que la Commission devrait être constituée de 22 membres, soit de

- huit représentants d'organisations nationales syndicales et patronales
- deux représentants du monde de l'éducation
- quatre membres (un dans chaque cas) d'organismes nationaux représentant les quatre groupes-cibles établis par la Planification de l'emploi, soit les femmes, les minorités visibles, les autochtones et les handicapés.

Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient aussi être représentés d'office à la Commission sans intervenir officiellement dans ses travaux. Il faudrait aussi envisager d'accorder un statut semblable aux commissaires de la CEIC qui représentent les milieux d'affaires et les syndicats.

Afin d'assurer la participation générale et active de tous les groupes aux travaux de la Commission, il faudrait mettre à leur disposition les ressources nécessaires pour leur rembourser leurs dépenses, leur manque à gagner et autres frais. Il faudra peut-être prévoir aussi des ressources permanentes pour fournir aux membres de la Commission la formation et l'orientation nécessaires pour s'assurer qu'ils connaissent très bien l'évolution du marché du travail et de la législation qui pourrait affecter les programmes de formation. Cela vaudra tant au niveau local qu'au niveau national.

Nominations et fonctionnement

Nous croyons que les représentants des milieux d'affaires, des syndicats et du monde de l'éducation à la Commission nationale devraient être nommés par leur organisme respectif. Dans le cas des membres provenant des groupes communautaires, la Commission devrait inviter le représentant des organismes nationaux des groupes en question à présenter une liste de candidats appropriés. La Commission devrait s'en inspirer pour établir une liste plus courte de candidats parmi lesquels le gouvernement devrait choisir le représentant final qu'il nommerait pour un mandat déterminé.

Nous croyons de plus que la Commission devrait, en établissant ses règlements internes, s'assurer que les décisions prises seront fondées sur un consensus général entre les milieux d'affaires et les syndicats.

Soutien

La Commission (et ses comités) devrait avoir l'appui d'un personnel professionnel qui lui fournira

l'aide appropriée sur les plans des politiques, de la recherche et de l'administration. En assurant cet appui, le personnel mettrait à contribution, dans la mesure du possible, les résultats de recherche et les données techniques réunis par les organisations existantes. Le personnel devrait aussi jouer un rôle clé en assurant la liaison avec les divers groupes représentés à la Commission, ainsi qu'avec les ministères des deux niveaux de gouvernement.

Rôle des comités

Comme la Commission nationale sera chargée de surveiller, de guider et d'orienter la totalité des politiques et des programmes nationaux en matière de formation, son travail sera en pratique exécuté en grande partie par des comités. Nous croyons que ces comités spécialisés devraient être les principaux conseillers de la Commission sur des questions particulières qui ont trait à la formation, et qu'ils devraient être relativement autonomes. Les recommandations des comités devraient néanmoins être ratifiées par la Commission nationale qui devrait aussi approuver régulièrement leur mandat général et leurs activités.

Nous croyons que les comités spécialisés dont nous proposons la création devraient être constitués de personnes possédant des connaissances et des compétences particulières dans des domaines spécifiques de la formation, ainsi que de représentants de groupes communautaires particuliers intéressés à certains aspects précis de la formation. Ces comités pourraient donc être constitués de personnes autres que les membres de la Commission nationale, même s'il ne faudrait pas exclure la participation de ces derniers.

Nous reconnaissons qu'il peut déjà exister divers organismes possédant des connaissances, une expérience et des compétences considérables dans des domaines particuliers de la formation. Nous voudrions alors non pas reproduire les efforts actuels, mais plutôt encourager les organismes en question à participer activement aux travaux de la Commission dans le but de favoriser et d'étendre leurs activités.

Nous croyons que l'on pourrait établir des comités spécialisés afin de faciliter le travail de la Commission dans un certain nombre de domaines : établissement de normes régissant les groupes de professions, définition et satisfaction des besoins des assistés sociaux, questions liées à l'apprentissage et activités sectorielles ou communautaires.

Rôle de la Commission nationale de la formation

Nous croyons que le mandat et le rôle de la Commission nationale de la formation devraient évoluer dans le temps et qu'ils le feront à mesure que les participants prendront de l'expérience et que les conseils et les recommandations de la Commission sont intégrés aux politiques et aux programmes de formation. L'autorité avec laquelle la Commission assumera ses fonctions pourrait aussi évoluer des simples conseils aux recommandations fermes. On pourrait compléter cette autorité au niveau communautaire en autorisant les conseils locaux ou sectoriels à prendre des décisions et à affecter des fonds. Le mandat de la Commission sera limité au début au domaine de la formation. Il se pourrait toutefois qu'à mesure qu'ils prennent de l'expérience dans l'exécution de ce mandat, les partenaires du marché du travail assument de nouvelles fonctions, y compris un rôle qui aurait trait à la caisse d'assurance-chômage.

Pour commencer, toutefois, nous croyons qu'il est possible de résumer brièvement sous trois grandes rubriques les activités de la Commission nationale proposée :

1. Défense et promotion

Fournir des conseils de qualité

Un des rôles clés de la Commission nationale de la formation devrait être de s'assurer que tous les Canadiens qui ont besoin de services de conseils spécialisés y aient accès. En pratique, la Commission devra faire en sorte que des services de conseils de qualité et axés sur les clients soient disponibles au niveau local par l'entremise des CEC, d'institutions publiques et d'un large éventail de groupes communautaires possédant des

compétences dans ce domaine. La Commission nationale devrait aussi intervenir lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelle mesure le système scolaire public a réussi à répondre efficacement aux besoins de conseils et d'orientation professionnelle des jeunes Canadiens.

Établissement de liens entre les systèmes d'éducation et de formation

À cause du manque de coordination entre les systèmes d'éducation et de formation, les nouveaux arrivants sont mal préparés pour entreprendre des programmes de formation professionnelle et les occasions de formation et de recyclage accessibles aux membres de la population active sont limitées. Le problème est aggravé par le taux élevé d'abandon scolaire qui sévit au Canada, ce qui signifie que beaucoup de personnes quittent l'école sans posséder les connaissances de base. Malheureusement, le système de formation du Canada n'a souvent pas les moyens de fournir ces connaissances scolaires de base.

Nous croyons que la Commission nationale de la formation proposée devrait favoriser les liens entre les systèmes d'éducation et de formation en participant notamment à la normalisation des exigences préalables des programmes de formation et d'éducation, et en favorisant une reconnaissance plus générale de la certification de la formation. La Commission devrait par ailleurs s'efforcer de prolonger la formation postsecondaire en milieu de travail en préconisant des méthodes créatives d'éducation permanente, ainsi que des entreprises conjointes entre les universités, les collèges, les milieux d'affaires et les syndicats. La Commission pourrait de plus jouer un rôle précieux en élaborant des recommandations sur la façon d'améliorer le système scolaire de base afin d'assurer que les nouveaux arrivants dans la population active possèdent un solide bagage de connaissances de base.

Encourager et appuyer les initiatives de formation sectorielles et communautaires ou locales

On a organisé un certain nombre de mesures intéressantes de formation au niveau local et communautaire, ou dans des secteurs en particulier. Dans nombre de cas, la réussite de ces initiatives dépend de la disponibilité de fonds. Dans d'autres, toutefois, on a besoin d'orientation et de conseils professionnels, d'avoir accès à des résultats de recherches et à des documents de référence, et d'un appui administratif.

Nous croyons que la Commission devrait essayer d'identifier et d'appuyer les initiatives de formation locales, communautaires et sectorielles couronnées de succès et de fournir l'aide nécessaire pour les encourager à étendre leurs activités. Par la même occasion, elle devrait s'efforcer de faciliter le lancement d'initiatives semblables dans d'autres secteurs de la localité. À cet égard, un aspect clé des fonctions de la Commission devrait être de conseiller les gouvernements sur les normes appropriées de financement d'initiatives de ce genre.

2. Conseils

Conseiller les gouvernements sur les politiques de formation

Afin d'assurer que son apport et ses conseils se reflètent dans les politiques et les programmes de formation, la Commission doit maintenir des relations de travail efficaces avec tous les niveaux de gouvernement.

Nous croyons qu'il faudrait inviter des représentants du fédéral et des provinces à participer à une conférence de planification annuelle afin d'aider la Commission à établir son plan stratégique courant. Ce plan devrait comporter une vue d'ensemble de la formation au Canada ainsi qu'une description des politiques et des budgets nécessaires pour appuyer des niveaux adéquats de formation spécialisée.

La Commission devrait aussi s'efforcer de maintenir d'étroites relations avec le Conseil permanent des ministres fédéral et provinciaux chargés des questions relatives au marché du travail. Il s'agit là d'une recommandation clé du premier volet du processus de consultation du CCMTP. En fait, le président (ou les coprésidents) de la Commission nationale de la formation devraient siéger au Conseil. La Commission devrait conseiller les ministres fédéral et provinciaux au sujet des normes de formation professionnelle et d'apprentissage, et aider à

élaborer et à coordonner les normes dans d'autres domaines de la formation. La Commission nationale de la formation devrait aussi être représentée directement aux négociations fédérales-provinciales en matière de formation.

Outre ce qui précède, nous croyons que la Commission devrait aussi publier périodiquement des énoncés de principe sur les politiques et les programmes de formation dans le but de conseiller les gouvernements au sujet des programmes de formation nécessaires pour répondre aux objectifs et aux besoins à long terme du marché du travail. Ces conseils pourraient comporter une orientation générale sur les vues des syndicats, des milieux d'affaires, des groupes communautaires et du monde de l'éducation à l'égard de la formation et des aspects du marché du travail qui ont trait à la formation. Ils pourraient aussi comporter une analyse et une évaluation détaillées des programmes de formation actuels.

Évaluer le niveau de formation

Comme dans beaucoup de pays, la question de savoir si la formation en milieu de travail suffit, qualitativement et quantitativement, pour faire face à l'évolution de la société, de l'économie et de la technologie suscite des préoccupations générales au Canada. Ces préoccupations sont attribuables en grande partie au manque de données fiables sur les activités de formation courantes, et à la nature souvent incohérente des données en question.

Un des rôles clés de la Commission devrait par conséquent être de travailler à l'établissement d'une définition commune de la «formation» qui lui permettra d'évaluer le niveau actuel d'activité dans ce domaine et d'offrir des conseils solides et qui feront autorité sur les politiques et les programmes de formation nécessaires pour répondre aux besoins émergents du marché du travail. À ce sujet, la Commission devrait effectuer des recherches et publier des données sur la formation et les activités connexes dans l'industrie et au gouvernement. Elle devrait aussi chercher à fournir des renseignements de base sur la disponibilité des programmes publics de formation et de soutien du revenu, sur les pénuries de main-d'oeuvre qui commencent à se faire sentir et sur les compétences requises dans diverses professions à mesure qu'elles évoluent dans le temps.

Réunir et diffuser des renseignements sur le marché du travail qui ont trait à la formation

À un niveau plus général, la Commission devrait chercher à devenir un fournisseur de renseignements et de données de première qualité sur la formation. Nous estimons que la Commission devrait devenir un centre de données et de renseignements sur le marché du travail, la formation et les questions connexes que pourraient utiliser les gouvernements et le public pour élaborer des politiques de formation. Elle pourrait aussi assurer un service précieux en évaluant des programmes et des services de formation, du matériel didactique, et en publiant les résultats de ces travaux. Les syndicats, les milieux d'affaires et les administrations publiques reconnaissent depuis longtemps le besoin d'une source unique, fiable et accessible de renseignements et de conseils en matière de formation.

Contrôler et évaluer régulièrement les programmes de formation

Afin de maximiser l'efficacité des dépenses publiques et de s'assurer que les programmes répondent aux besoins actuels et futurs, il faudra contrôler et évaluer régulièrement tous les programmes financés par l'État.

C'est pourquoi la Commission devrait concevoir des systèmes de contrôle et d'évaluation de la formation subventionnée par l'État et s'en servir pour fournir aux gouvernements des recommandations et des conseils réguliers à l'égard des programmes, des politiques et des budgets de formation.

3. Recommandations

Élaborer des normes de formation

Nous croyons que la future Commission nationale de la formation devrait coordonner l'élaboration de normes de formation spécialisées et la reconnaissance des compétences afin de s'assurer que les travailleurs reçoivent une formation de qualité, accessible, générale et transférable.

La Commission devrait aussi s'efforcer d'assurer l'élaboration de normes dans les domaines où les différences actuelles entre les niveaux de compétence inhibent l'accès et empêchent la formation offerte dans les établissements publiques d'être entièrement transférable. Cela comprend notamment les exigences préalables des programmes de formation, la durée des programmes, le contenu des cours, la formation et le recyclage des enseignants, et le mélange de formation au travail et en classe.

Élaborer des critères d'admissibilité aux programmes de soutien du revenu en vue de la formation

Dans certains cas, les critères d'admissibilité aux programmes de soutien du revenu constituent présentement un obstacle à la formation. C'est pourquoi la Commission devrait présenter des conseils et des recommandations sur la façon d'harmoniser plus efficacement les programmes de formation et les programmes de soutien du revenu.

Établir des normes d'équité et d'accès aux programmes de formation

L'inégalité d'accès à la formation perpétue les inéquités au plan du revenu. Il faut donc des mesures pour faire en sorte que les membres des groupes désavantagés sur le plan économique, notamment les assistés sociaux, les femmes, les travailleurs âgés, les nouveaux immigrants, les membres des minorités visibles, les autochtones et les handicapés, bénéficient de meilleures occasions d'accès à la formation et au recyclage. Ces mesures s'imposent aussi pour assurer que les programmes de formation, y compris leurs critères, ne provoquent pas de discrimination ou ne perpétuent pas les obstacles existants. Le même principe vaut dans le cas des habitants des régions désavantagées du pays.

Pour généraliser l'accès aux programmes de formation, il faudra se pencher sur les critères d'admissibilité. Il faudra aussi examiner de près des facteurs comme la disponibilité et la suffisance des mesures de soutien du revenu, y compris les frais de garde d'enfants, les frais de transport et autres dépenses.

Nous croyons qu'un des rôles clés de la Commission nationale devrait être de contrôler tous les programmes de formation subventionnés par l'État afin de s'assurer qu'ils offrent un accès égal à tous les groupes désavantagés. La Commission devrait aussi recommander de nouveaux programmes et de nouvelles mesures administratives pour faire en sorte que les programmes de formation contribuent à la réalisation de l'équité en matière d'emploi.

Établir des lignes directrices sur l'affectation des budgets de formation spécialisée

Les partenaires du marché du travail devraient, par l'entremise de la Commission, présenter régulièrement aux administrations publiques des recommandations sur la façon dont il faudrait modifier l'affectation des budgets de formation spécialisée pour tenir compte de l'évolution des besoins de formation. Cette évolution se refléterait normalement dans les programmes de formation conçus et livrés au niveau local ou sectoriel.

COMMISSIONS LOCALES DE FORMATION

Comme nous l'avons signalé plus tôt, un des grands thèmes dégagés par l'exercice de consultation des groupes de travail du CCMTP a été le besoin de déléguer davantage de responsabilités à l'égard de la mise en oeuvre des programmes au niveau local ou sectoriel où l'on retrouve la majeure partie de l'expérience pratique et des connaissances. C'est pourquoi nous croyons qu'un système réformé de prestation de programmes de formation sur le marché du travail devrait reposer, au plan opérationnel, sur une série de commissions locales de formation qui, dans nombre de cas, pourraient être des structures actuelles qui ont prouvé leur efficacité. La Commission nationale encouragerait aussi la réforme des structures consultatives existantes qui ne répondent pas aux besoins de formation des communautés locales.

Même si nous croyons qu'il faudra un jour ou l'autre établir partout au pays des commissions locales, sous une forme quelconque, nous ne préconisons pas de privatiser l'administration des programmes du marché du travail, pas plus que nous ne recommandons de reproduire ou de remplacer les structures de prestation ou d'administration qui existent au niveau local ou sectoriel. Nous ne proposons pas non plus de créer un vaste réseau de nouvelles structures administratives. Nous cherchons plutôt à créer une source nouvelle et plus sensible de conseils et d'orientation au niveau local ou sectoriel, qui mette à contribution les structures déjà existantes qui connaissent le succès.

Les modalités d'établissement des commissions locales de formation et les endroits où il faudrait les établir posent un problème important mais difficile à résoudre. Le Canada comporte un certain nombre de marchés du travail distincts dont les besoins diffèrent souvent. De plus, la compétence générale des provinces dans le domaine de l'éducation et de la formation signifie que la constitution et les fonctions précises de ces commissions dans des régions spécifiques du pays ne pourront être arrêtées qu'après de longues discussions et négociations entre le fédéral et les provinces. Pour établir des commissions de formation au niveau ou provincial ou territorial, il pourrait en fait être préférable, dans certains cas, soit de collaborer avec les commissions locales, soit de les remplacer. De toute façon, nous croyons qu'il est possible de préciser en termes généraux la constitution des commissions en question et leur mandat général2.

Composition

Tout comme la Commission nationale de la formation, les commissions locales de formation devraient être constituées d'une majorité de représentants des milieux d'affaires et des syndicats choisis pour leur connaissance du marché du travail et des questions de formation. Les deux groupes devraient être choisis par les organisations patronales ou syndicales locales ou provinciales qui procéderaient de la même façon que pour nommer des membres à la Commission nationale.

Les commissions locales devraient certes être dirigées par les partenaires du marché du travail, mais il faudrait aussi considérer comme essentielle une représentation efficace de la communauté. Les groupes communautaires doivent participer à la planification des besoins de formation de la communauté. Les représentants locaux de la communauté et du monde de l'éducation devraient être choisis de la même façon que les représentants nationaux de ces groupes. Il faudrait aussi mettre à la disposition des commissions locales des budgets qui permettraient d'assurer une représentation générale et efficace des groupes des milieux d'affaires, des syndicats, de la communauté et du monde de l'éducation, comme cela se ferait dans le cas de la Commission nationale.

La Commission devrait notamment commencer par délimiter le secteur géographique approprié d'activité des commissions locales et définir le rôle des CEC à l'intérieur de ces limites. Quant à l'envergure géographique de l'activité de chaque commission, nous estimons qu'il faudrait envisager

sérieusement les nouvelles régions économiques de l'assurance-chômage. Vu l'expérience passée des conseils consultatifs locaux, il ne serait pas recommandé d'établir des commissions locales fondées sur des limites politiques.

Mandat

Nous estimons que les commissions locales de formation devraient avoir le mandat général de guider et de diriger l'administration des programmes locaux ou sectoriels de formation, à l'intérieur de lignes directrices générales établies par la Commission nationale de la formation. Les lignes directrices en question devraient établir clairement les normes nationales en matière d'équité, de qualité et d'efficacité.

On pourrait aussi s'attendre à ce que les commissions locales de formation jouent un rôle actif dans un certain nombre de secteur-clés. Elles devraient, notamment

- aider le marché du travail local à identifier ses besoins de formation;
- collaborer avec les CEC locaux pour guider et diriger les plans de formation afin qu'ils répondent aux besoins de formation de la communauté;
- contrôler l'efficacité des mesures de formation et le degré de conformité aux normes établies par la Commission nationale;
- conseiller la Commission nationale de la formation sur la pertinence des programmes et des services par rapport aux besoins de formation de la communauté;
- fournir des services spécialisés de soutien et de conseils aux travailleurs qui prévoient perdre leur emploi, ou le plus tôt possible après la perte d'un emploi, afin d'assurer un recyclage efficace au besoin et une transition lisse et rapide vers le réemploi;
- décider de la formation requise et négocier l'achat de celle-ci des établissements d'enseignement compétents.

Comme les commissions locales de formation devront établir et maintenir des relations de travail efficaces avec les institutions existantes du marché du travail provincial, il devrait être crucial de s'assurer que leurs activités se complètent. En fait, la Commission nationale devrait collaborer étroitement avec toutes les provinces et le gouvernement fédéral au moment de la création des commissions locales afin d'assurer la compatibilité et la complémentarité entre les commissions et les institutions du marché du travail provincial, sectoriel ou local qui existent déjà.